

RÉPONSE

DE

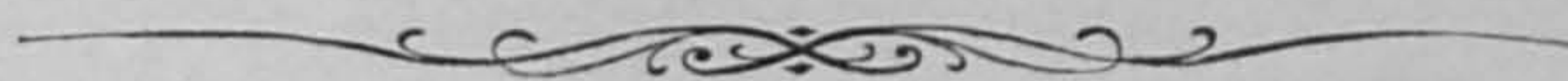
L'ÉTAT DE NEUCHÂTEL

AUX RECOURS

DE

QUELQUES CITOYENS CONTRE LE DÉCRET DU GRAND CONSEIL

DU 3 JUIN 1876



CHAUX-DE-FONDS

IMPRIMERIE DU NATIONAL SUISSE

1876

R004131071

REPO/RE
DE L'ETAT DE REPO/RE
ALL REPO/RE
LETTAT DE REPO/RE

LETTAT DE REPO/RE

RÉPONSE

DE L'ÉTAT DE NEUCHÂTEL

AUX RECOURS

DE QUELQUES CITOYENS CONTRE LE DÉCRET DU GRAND CONSEIL

DU 3 JUIN 1876



AU TRIBUNAL FÉDÉRAL!

MONSIEUR LE PRÉSIDENT ET MESSIEURS,

Le 3 juin 1876, le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel, agissant dans les limites de sa compétence, a décidé, sous titre d'emprunts réunis, la conversion et consolidation de la dette flottante, s'élevant en chiffres ronds à fr. 2,500,000. Ce vote a eu lieu à l'appel nominal et à la majorité de 60 voix contre 5. (Annexe n° 1, extrait du procès-verbal du Grand Conseil.) ¹⁾

MM. Edouard Perrochet, Jean de Montmollin, Louis-Alexandre de Dardel et consorts ont adressé au Tribunal fédéral un recours par lequel ils lui demandent *de mettre cette décision à néant* et d'ordonner qu'en application de l'art. 39 de la Constitution, l'emprunt voté par le Grand Conseil dans sa séance du 3 juin 1876 soit soumis à la ratification du Peuple.

MM. Fritz Berthoud et Edouard Desor concluent, de leur côté, à ce que le décret décidant un emprunt de fr. 2,500,000 sans la ratification du Peuple *soit déclaré inconstitutionnel* et à ce que l'emprunt soit soumis à la ratification du Peuple.

Le Grand Conseil, réuni le 26 juin en session extraordinaire, a décidé, par un vote à l'appel nominal et à la majorité de 61 voix contre 10, de charger le Conseil d'Etat d'opposer aux recours et de lui donner à cet effet, pour autant qu'il en est besoin, tous pouvoirs nécessaires. Dans la séance du lendemain, 27 juin, dix députés, qui étaient absents la

¹⁾ Les numéros des annexes sont ceux de la série transmise au Tribunal fédéral.

QDD 11



21462

veille, ont déclaré se joindre à la majorité, ce qui porte le chiffre de celle-ci à 71 voix. (Annexes 2, 3 et 4.)

Les pouvoirs publics agissant au nom de l'Etat de Neuchâtel, opposent à ces recours les moyens suivants :

Moyen préjudiciel.

Quant à *la forme*, le premier recours, celui de MM. Edouard Perrochet, Jean de Montmollin et consorts, *n'est pas recevable*, et sa conclusion, telle qu'elle est formulée, est injuridique. Le Tribunal fédéral ne peut pas mettre à néant le décret du 3 juin concernant la conversion et consolidation de la dette flottante.

Il faut, en effet, pour que le Peuple soit consulté sur un acte législatif, que cet acte ait pris corps dans un décret, autrement l'intervention du Peuple serait dans l'impossibilité de se manifester. A supposer, ce qui nous paraît inadmissible, que le Tribunal fédéral puisse ordonner le vote populaire, il ne peut en aucun cas toucher au décret qui ne parle de la ratification du Peuple ni en un sens affirmatif ni en un sens négatif.

La conclusion de MM. Perrochet, de Montmollin, etc. serait correcte si le Grand Conseil avait rendu un décret sur une matière qui lui serait absolument étrangère, si, par exemple, il avait empiété d'une manière flagrante sur les attributions des Chambres fédérales. Sa décision ou son décret devrait être mis à néant, de manière à ce qu'il n'en reste plus trace et que la situation de droit soit absolument purgée de cet acte irrégulier.

Avec le décret du 3 juin, au contraire, même pour arriver à donner satisfaction aux signataires du premier recours, il faut que le décret subsiste et ne soit pas mis à néant, puisqu'une votation populaire ne peut intervenir que sous la forme de la ratification ou du rejet d'un décret rendu par le Grand Conseil.

Nous concluons donc à ce que le premier recours soit écarté comme injuridique et inconstitutionnel en la forme.

Moyen péremptoire.

Nous opposons aux deux recours, à celui de MM. Perrochet, de Montmollin et consorts, comme à celui de MM. Desor et Fritz Berthoud, *la prescription et la péremption*.

Il est contraire à l'ordre public, il est inadmissible que la légalité et la constitutionnalité de décrets rendus par le Grand Conseil d'un Canton puissent être indéfiniment mises en question. Le Grand Conseil tient ses pouvoirs de la Constitution et de la volonté du peuple. A teneur de la Constitution, il décrète les dépenses et vote les emprunts. S'il n'y a pas de recours dans un délai rapproché de la décision prise, la présomption est en sa faveur; la présomption légale est que la décision a été prise dans les limites de sa compétence constitutionnelle.

Il faut, et cette considération prime toutes les autres, que les administrations cantonales puissent cheminer et qu'on ne leur rende pas la vie impossible. Les pouvoirs publics des Cantons doivent satisfaire à des besoins que ne satisfait pas la Confédération, ils ont une existence indépendante dans les limites de la Constitution fédérale. Ils ont à prendre des décisions, à souscrire des engagements, à exécuter des travaux, à trouver de l'argent pour toutes ces choses. Comment pourraient-ils le faire, si plusieurs années après qu'une décision a été prise, lorsque l'entreprise dont elle a fait l'objet est exécutée ou en plein cours d'exécution, le premier venu peut venir contester la légitimité de la décision prise et soulever une question constitutionnelle ?

C'est ce qui a lieu cependant et c'est la situation que les signataires des recours voudraient créer au Grand Conseil et au Canton de Neuchâtel lui-même. Les dépenses auxquelles se rapporte le décret du 3 juin sont toutes exécutées ou en cours d'exécution, elles se rapportent toutes à des entreprises commencées depuis plusieurs années.

Admettre une pareille théorie, ce serait l'anarchie et la désorganisation complète de la vie cantonale. Qui voudrait gouverner dans de pareilles conditions et s'exposer à de pareilles responsabilités ? On se trouverait jeté dans un provisoire perpétuel, aucune mesure ne serait définitivement arrêtée, on ne saurait pas, quand on construit un édifice ou une route, si on en verra jamais la fin. L'imagination des utopistes les plus incohérents n'avait encore rien trouvé de semblable.

Si cela devait devenir la règle, les Cantons suisses et leurs gouvernements pourraient envier le sort des Préfectures françaises. Elles n'ont aucune indépendance, ni aucune existence qui leur soit propre ; elles relèvent uniquement du pouvoir central et reçoivent de lui toutes leurs inspirations, mais au moins leur situation est parfaitement claire et ne prête à aucune incertitude. En France comme en Allemagne, comme dans tous les pays civilisés, lorsqu'une dépense est décrétée, qu'elle est exécutée ou qu'elle est depuis des années en plein cours d'exécution, il ne viendrait à l'idée de personne de vouloir en arrêter le cours sous le prétexte que toutes les formalités légales n'ont pas été accomplies à son égard, et il ne se trouverait aucun tribunal qui eût le pouvoir ou la volonté de prendre une pareille décision.

Et ce seraient là les étranges bienfaits que nous aurait apportés, si l'on écoutait les recourants, la mise en pratique de la nouvelle Constitution fédérale ! La vie administrative des Cantons pourrait être ainsi désorganisée, tous les travaux publics décrétés pendant une période de dix ans pourraient être mis fond sur fond, tous les engagements pris pendant cette période pourraient être contestés, le crédit et la bonne réputation d'un Canton et de ses représentants pourraient ainsi recevoir la plus grave atteinte ! Quel serait après cela le Grand Conseil qui se sentirait encore le courage de prendre sous sa responsabilité une dépense quelconque, si urgente et si légitime fût-elle ?

Nous pensons, au contraire, que tel ne peut pas être le résultat délétère de la com-

pétence donnée par la nouvelle Constitution au Tribunal fédéral. Cette haute autorité doit sans doute faire respecter les Constitutions des Cantons, mais le maintien des garanties constitutionnelles ne saurait être obtenu au détriment de toute stabilité, de tout ordre, de tout esprit de suite dans l'administration. Il faut absolument concilier ces deux choses, l'une et l'autre indispensables. Sans doute, le droit de recours pour violation de la Constitution doit pouvoir s'exercer, mais il ne peut se manifester indéfiniment, sous peine de désorganiser complètement la vie publique. Le droit de recours, illimité dans l'énonciation de ses motifs, est nécessairement limité quant au temps.

C'est ainsi que la matière des recours de droit public a été comprise et traitée dans la Loi sur l'organisation judiciaire fédérale. Les recours de droit public ne peuvent pas se produire indéfiniment; un délai de soixante jours a été fixé.

Les décisions principales contre lesquelles les recours sont dirigés, c'est-à-dire les dépenses énumérées et comprises dans le décret du 3 juin 1876, ont toutes été votées par le Grand Conseil plus de soixante jours avant l'envoi des recours. Le décret du 3 juin n'est qu'une mesure accessoire, conséquence nécessaire de décisions antérieures.

La presque totalité de ces entreprises, si on excepte quelques postes fort peu importants, comme la construction de cottages au Pénitencier, ont été votées antérieurement à la mise en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire fédérale :

La correction des eaux du Jura, en 1868;

La salle du Grand Conseil, en 1872;

La route du Doubs,

Les routes du Val-de-Ruz,

La route de la Brévine,

L'achat de matériel de guerre,

} en 1873.

Le dessèchement des marais du Locle remonte à plusieurs années. C'est aussi au commencement de 1874 que le Locle et la Chaux-de-Fonds ont décidé la construction de leurs nouveaux collèges, qui sont déjà inaugurés ou à la veille de l'être.

Il nous paraît évident que si ces dépenses pouvaient être attaquées par voie de recours de droit public, et si le Tribunal fédéral pouvait être compétent pour en connaître, ce ne pouvait être que dans les soixante jours qui ont suivi son entrée en fonctions et la mise en vigueur de la nouvelle organisation judiciaire fédérale.

La construction de l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds a été décidée le 18 novembre 1874 par l'acquisition du terrain nécessaire. Il eût fallu recourir contre cette entreprise dans les soixante jours.

Si même on voulait soutenir que pour certaines entreprises commencées avant 1874, une partie des dépenses nécessaires à leur exécution, ont été votées depuis l'institution du Tribunal fédéral, il aurait fallu recourir tout au moins dans les soixante jours qui ont suivi chaque vote du Grand Conseil.

C'est particulièrement le cas pour le second crédit de fr. 270,000, voté pour la route du Doubs le 5 avril 1875.

Il en est de même en ce qui concerne le crédit de fr. 475,000 voté pour l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds, le 16 février 1876.

Le Grand Conseil et le Conseil d'Etat n'opposent donc pas le moyen péremptoire tiré de la prescription, comme un débiteur de mauvaise foi qui veut manquer à ses engagements, mais au contraire parce qu'il y a des engagements contractés, des dépenses faites et des travaux exécutés sur lesquels il n'est plus possible de revenir.

~~~~~

Après avoir opposé ces moyens préjudiciels et péremptoires, nous pourrions nous dispenser d'entrer dans le fond du débat, d'examiner la portée du second alinéa de l'art. 39 de la Constitution, de prouver la pratique et la jurisprudence admises dans le Canton de Neuchâtel en matière de consolidation de dettes flottantes, d'établir le caractère parfaitement constitutionnel de chacune des dépenses prises en particulier et de réfuter tous les arguments développés par les recourants.

Mais nous tenons avant tout à affirmer bien haut la légitimité et l'honorabilité de la situation prise et acceptée par le Grand Conseil aussi bien que par le Conseil d'Etat. Nous ne voulons pas éluder le débat au fond, nous tenons, au contraire, à ce que la lumière se fasse sur les moindres détails de cette affaire qui résume toute l'existence administrative du Canton de Neuchâtel dans ces dernières années, et au risque d'avoir à entrer dans de longs développements, au risque même d'avoir à répéter ce qui a déjà été dit au sujet de la prescription et péremption des recours, nous avons la ferme conviction d'arriver à démontrer combien l'attitude prise par les recourants des deux catégories est inconsidérée, injuste, contradictoire et passionnée.

## DISCUSSION AU FOND

### I

Conformément à la jurisprudence établie en matière de recours de droit public par les arrêtés du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, les Grands Conseils des Cantons ont toujours été envisagés comme étant, en première ligne, les interprètes des Constitutions cantonales, et les autorités fédérales, tout en réservant leur liberté d'appréciation, ont constamment attaché une grande importance à l'opinion que les Grands Conseils avaient exprimée dans chaque cas particulier.

L'application de la nouvelle Constitution fédérale n'a rien changé à cette situation de droit, puisqu'en matière de recours de droit public la compétence fédérale n'a pas été



augmentée, mais que l'exercice en a été seulement délégué pour la plupart des cas au Tribunal fédéral.

Il s'agit ici d'une question au sujet de laquelle le Grand Conseil du Canton de Neuchâtel s'est prononcé solennellement à deux reprises différentes, conformément à une série de votes antérieurs.

## II

L'art. 39 de la Constitution cantonale de 1858 est ainsi conçu :

« Le Grand Conseil décrète et abroge les lois, vote les impôts, les dépenses, les emprunts et aliénations du domaine public; il arrête le budget de l'Etat, fixe le traitement des fonctionnaires, ratifie les traités et concordats dans les limites de la Constitution fédérale, et nomme les députés chargés de représenter le Canton au Conseil des Etats; il accorde la naturalisation et en règle les conditions; il exerce le droit de grâce et d'amnistie. Il prononce en cas de conflits entre le Pouvoir exécutif et le Pouvoir judiciaire. Il se fait rendre compte annuellement de la gestion du Conseil d'Etat, reçoit et arrête les comptes de finances, qui sont rendus publics.

« *Tout emprunt ou engagement financier dépassant la somme de fr. 500,000 devra être soumis à la ratification du Peuple.* »

Le premier alinéa de cet article est la reproduction de l'article correspondant de la Constitution de 1848.

L'introduction du second alinéa a eu essentiellement pour cause et pour objet les emprunts ou engagements financiers concernant les entreprises de chemins de fer. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter à l'année 1858 où fut élaborée la Constitution. Deux entreprises rivales, le chemin de fer du Jura Industriel et celui du Franco-Suisse, qui avaient pris naissance quelques années auparavant, se disputaient l'entrée en France. La majorité du Grand Conseil, favorable au Jura Industriel, avait voté en faveur de ce chemin une prise d'actions de trois millions. Il en était résulté une vive irritation dans les parties du Canton dont les intérêts se rattachaient au chemin du Franco-Suisse, lequel n'avait reçu aucune subvention. (Le Val-de-Travers et une partie du Vignoble).

C'est au plus fort de cette lutte, qui avait profondément divisé le parti républicain, qu'éclata l'insurrection royaliste du 3 septembre 1856. Un rapprochement subit s'opéra entre les deux partis de chemins de fer pour la défense de la République menacée. C'est sous la double influence de ces événements qu'eut lieu la révision totale de la Constitution cantonale de 1858. Le rédacteur du nouveau projet de Constitution, M. Piaget, président du Conseil d'Etat, pensa avec la majorité de ses collègues dans la Commission, qu'il fallait donner un gage aux adversaires du vote des 3 millions. Cette mesure paraissait d'autant plus nécessaire que la ligne du Jura Industriel n'était point encore achevée en ce moment,



que la position financière de la Compagnie devenait assez critique et qu'on avait en perspective de nouvelles demandes de subventions.

Le rapport présenté à l'Assemblée constituante par la Commission chargée d'élaborer un projet de Constitution, s'exprime ainsi :

« L'art. 37 (39 du projet) a reçu une adjonction d'une grande importance : Cette adjonction est conçue en ces termes :

« Tout emprunt ou engagement financier dépassant la somme de fr. 500,000 devra être soumis à la ratification du Peuple.

« Il n'est personne qui n'ait encore présents à l'esprit les débats sans fin auxquels ont donné lieu dans le pays la participation prise par l'Etat dans de grandes entreprises, et les craintes répandues parmi la population touchant les conséquences de cette participation première. Ces craintes sont tout à fait chimériques et exagérées ; mais il est incontestable qu'à force de les avoir propagées, elles ont fini par prendre si bien racine dans la population, qu'il ne faudra rien moins qu'un article de Constitution pour rassurer pleinement ceux qui ont prêté l'oreille à tout ce qui s'est dit et écrit sur ce sujet. En un mot, le Peuple a des inquiétudes pour l'avenir ; il faut les faire cesser. Au moyen de la proposition qui est faite, quelles que soient désormais les entreprises auxquelles l'Etat pourrait être appelé à prendre part, le Peuple saura qu'elles ne pourront l'engager quand elles dépasseront un certain chiffre, que lorsqu'il l'aura bien voulu et qu'il aura lui-même compensé les avantages et les sacrifices. Ou ces entreprises seront vraiment utiles et il y donnera son approbation, ou bien le caractère d'utilité ne lui paraîtra pas démontré et il les rejettera. En définitive, c'est le peuple qui paie, il est donc rationnel qu'il soit appelé à consentir.

« La minorité croit que cette disposition pourra, dans bien des cas, devenir un obstacle à la tractation d'opérations avantageuses au Canton, mais dont les avantages ne seront pas suffisamment compris de la population au premier abord, et que dans un système représentatif le Grand Conseil doit demeurer invêtu de tous les pouvoirs, sans avoir besoin de consulter son mandataire. Mais la majorité estime que jamais entreprise vraiment utile ne sera entravée parce qu'on sera obligé de consulter la nation. Il lui a paru qu'il restait au Grand Conseil un assez large espace pour se mouvoir, puisque, indépendamment du budget ordinaire dont le règlement est entièrement confié à ses soins, la Constitution lui laisserait encore la faculté de prendre des engagements financiers jusqu'à concurrence de fr. 500,000. En aucun cas, il ne pourra donc résulter des inconvénients de la disposition proposée, et il en résultera un grand bien, celui de calmer radicalement des appréhensions très-nuisibles à la paix intérieure du Canton. Après tout, dans les cas *très-rare*s où le Peuple pourra être appelé à donner sa sanction, il s'y prêterait volontiers et ne croira pas payer trop cher, en allant au scrutin, le droit de défendre sa bourse à son gré. Cette disposition sera certainement bien accueillie de la population. »



Il résulte clairement de cet exposé des motifs que, dans l'opinion de la majorité de la Commission et de son rapporteur, le referendum financier ne doit s'exercer que lorsque, pour une seule et même entreprise, il s'agit de contracter un emprunt ou engagement financier dépassant fr. 500,000.

Cette première interprétation a été entièrement confirmée par les débats de l'Assemblée constituante.

M. C. Junod propose l'introduction du veto facultatif sur toutes les lois et décrets; il ne réunit que deux voix.

MM. Charles-Jules Mathey, Auguste Lambelet, Auguste Petitpierre expriment l'opinion qu'il ne s'agit que de la subvention du Jura Industriel.

M. Grandpierre dit, sans être réfuté, que cette disposition *empêchera simplement le Grand Conseil de prendre pour plus de fr. 500,000 dans une même entreprise.*

D'autres orateurs, comme MM. Frédéric de Perrot, Fritz Challandes, Ch<sup>s</sup>-L<sup>s</sup> Jeanrenaud-Besson et Henri Dupasquier, ne trouvent pas grande utilité à cette clause et pensent qu'elle pourra être facilement éludée.

D'autres enfin, MM. Fritz Lambelet, Philippin et Louis-Constant Lambelet, combattent en principe le referendum financier. (V. annexe n° 5, Bulletin officiel de l'Assemblée constituante, pag. 169 à 172.)

Par l'opposition que le referendum financier avait rencontrée au sein de l'Assemblée constituante de 1858, par les circonstances particulières qui avaient présidé à sa naissance, par les réserves qui avaient entouré son adoption, on pouvait déjà voir que l'intervention directe du peuple dans les travaux du Grand Conseil n'avait pas des racines bien profondes dans la vie politique du Canton. Neuchâtel n'est pas un canton à referendum comme plusieurs de ses confédérés de la Suisse allemande; ses institutions politiques ne se sont pas développées par l'intervention directe du Peuple dans la législation.

Ce qui est venu dès lors confirmer cette manière de voir, c'est la votation populaire qui a eu lieu le 14 septembre 1873 concernant la révision partielle de la Constitution. Le Grand Conseil venait de voter la prise en considération de la Loi ecclésiastique, présentée par M. Numa Droz, laquelle avait pour conséquence principale de rétablir la souveraineté des Paroisses pour le choix de leurs pasteurs et d'enlever au Synode la discipline qu'il exerçait en matière de dogmes sur les candidats et les pasteurs. Une pétition, revêtue de 10,500 signatures, demandait que la question fût soumise au Peuple, conformément à l'art. 71 de la Constitution dont le second alinéa est ainsi conçu : « Tout changement aux bases fondamentales de l'organisation ecclésiastique actuelle sera soumis à la ratification du Peuple. » La majorité du Grand Conseil passa à l'ordre du jour et vota la Loi. Sous l'impression de ce vote, MM. H<sup>ri</sup> Jacottet, H<sup>ri</sup> Dupasquier et leurs amis politiques demandèrent, tout à la fois, la révision de l'art. 39 de la Constitution dans le sens d'une appli-



cation plus large et plus fréquente du principe du referendum, et celle de l'art. 71, dans le sens de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

La révision de l'art. 39 dans le sens indiqué fut soumise à la votation populaire et, malgré toutes les surexcitations religieuses, elle fut rejetée par une majorité d'un millier de voix. (V. annexe n° 6, le bulletin officiel de la votation.)

Dès lors, et sous l'empire de la nouvelle Constitution fédérale, on a pu constater que le Canton de Neuchâtel est un de ceux où les votations fédérales appellent le plus faible concours d'électeurs.

\* \* \*

Nous devons aussi insister sur l'exemple récent fourni par un Canton voisin, dont les institutions et les mœurs se rapprochent beaucoup des nôtres. Par décret du 29 mai 1874, le Grand Conseil du Canton de Vaud a autorisé le Conseil d'Etat à contracter un emprunt de fr. 3,500,000. Le produit de cet emprunt devait être uniquement affecté au paiement des dépenses résultant d'une série de décrets rendus de 1866 à 1873 pour diverses entreprises d'utilité publique. C'était là, comme chez nous, la conversion et consolidation de la dette flottante.

Le Grand Conseil vaudois avait à examiner la portée de l'art. 49 de la Constitution cantonale, aux termes duquel tout emprunt ou engagement financier ayant pour effet d'augmenter, durant la même législature, la dette cantonale de plus d'un million de francs, doit être soumis à la ratification du Peuple. Mais il a envisagé, dans sa très-forte majorité, que la conversion et consolidation d'une dette n'avait pas le caractère d'un emprunt, dans le sens constitutionnel du mot, et il a rejeté une proposition tendant à réduire de fr. 600,000 la somme demandée, afin, disaient ses auteurs, de ramener celle-ci au chiffre autorisé par de précédentes votations populaires, combiné avec la compétence extra-budgétaire du Grand Conseil.

Aucun recours de droit public n'a été formé par la minorité du Grand Conseil contre cette décision.

(V. annexe n° 7, Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud, pag. 199 à 211 et 247 à 261.)

### III

MM. Desor et Fritz Berthoud prétendent dans leur recours que l'art. 39 doit être interprété dans le sens que les dépenses extra-budgétaires s'appliquant même à plusieurs entreprises distinctes ne doivent pas dépasser fr. 500,000 sans être soumises à la ratification du Peuple. Cet argument nous paraît le plus excessif et le plus hasardeux de tous ceux qui ont été avancés.



Tout au moins aurait-il fallu tâcher d'être clair et de dire si la compétence extra-budgétaire du Grand Conseil était de fr. 500,000 par an ou de fr. 500,000 par législature, comme elle est d'un million au Canton de Vaud, ou si aussitôt que les dépenses extra-budgétaires ont dépassé fr. 500,000 à n'importe quelle date, dans cinq ou dix ans, comme dans un an, il faut demander la ratification du Peuple. Il eût été intéressant de connaître à cet égard l'opinion précise des recourants. Mais ils avaient tout intérêt à laisser dans le vague une proposition qui, serrée de près, conduit à des résultats impossibles.

Une pareille interprétation est contradictoire à divers points de vue, et nous ne craignons pas de dire qu'elle mène tout droit à l'absurde.

MM. Desor et Fritz Berthoud reconnaissent au Grand Conseil le droit de voter une série de dépenses qui, additionnées, dépassent fr. 500,000, pourvu qu'elles figurent au budget. Ce qui serait interdit au Grand Conseil, selon eux, ce serait de voter des dépenses extra-budgétaires pour une somme dépassant fr. 500,000. Ainsi le critère pour savoir si une dépense est constitutionnelle ou si elle ne l'est pas, c'est qu'elle figure au budget ordinaire. Avec cela, le Peuple n'aurait aucune garantie effective, puisque la Constitution ne dit pas que le budget doive nécessairement s'équilibrer.

A un autre point de vue, si le Peuple doit être consulté pour plusieurs dépenses extra-budgétaires réunies qui, isolément, sont inférieures à fr. 500,000, mais qui, prises dans leur ensemble, dépassent cette somme, il faut admettre logiquement que le Peuple doit être consulté pour chaque dépense extra-budgétaire, ne fût-elle même que de fr. 20,000 ou de fr. 10,000, puisque cette dépense peut devenir un des facteurs qui contribueront plus tard à former cette somme totale dépassant fr. 500,000 pour laquelle le Peuple doit être consulté. Que devient alors la compétence extra-budgétaire du Grand Conseil ? Si le second alinéa de l'art. 39 devait avoir cette portée, on l'aurait rédigé tout autrement, on aurait dit : Toute dépense extra-budgétaire doit être soumise à la ratification du Peuple.

Il tombe sous le sens et il est dans la nature même du referendum que le Peuple soit consulté avant que la dépense soit faite ; autrement l'intervention du Peuple ne serait pas sérieuse. En effet, si elle a lieu après coup et que le Peuple refuse, la dette de l'Etat n'en subsiste pas moins. La sanction pénale manque ici complètement, et il n'est pas soutenable que les membres du Grand Conseil puissent être personnellement recherchés pour avoir, dans un laps de temps plus ou moins long, plus ou moins court, voté une série de dépenses extra-budgétaires ascendant ensemble au-delà de fr. 500,000. Si cela était vrai, M. Desor, qui a fait partie du Grand Conseil depuis 1862, a voté toutes ces dépenses et n'a jamais soulevé ni à ce point de vue excessif ni à d'autres, la question constitutionnelle, M. Desor serait, disons-nous, solidairement recherchable avec tous ses collègues, anciens et nouveaux.

MM. Desor et Fritz Berthoud allèguent en outre que le régime financier des dépenses extra-budgétaires produisant la dette flottante n'aurait commencé d'une manière sérieuse



qu'en 1868. C'est là une grave inexactitude qui peut surprendre, venant d'hommes aussi versés dans nos affaires. Il résulte, au contraire, d'un tableau dressé par le Département des Travaux publics en 1875 qu'il a été dépensé environ fr. 400,000 pour des routes nouvelles dans la période de 1858 à 1868; que dans la même période il a été dépensé environ fr. 70,000 pour des ponts; que, dans la même période, il a été dépensé environ fr. 107,000 pour des corrections de routes déjà existantes; que, dans la même période, il a été dépensé fr. 599,702 pour des corrections de rivières; que, dans la même période, il a été dépensé fr. 400,000 pour la construction ou l'acquisition de bâtiments destinés à des services publics. Voilà donc une somme assez ronde de fr. 1,576,702 qui représente des dépenses faites presque exclusivement en dehors des allocations ordinaires du budget sous l'empire de la Constitution actuelle, dès 1858 à 1868, dépenses extraordinaires dont aucune en particulier n'a dépassé le chiffre constitutionnel de fr. 500,000, mais qui, prises dans leur ensemble, vont bien au-delà. Ces dépenses ont été couvertes par une série d'emprunts avec amortissement. Il n'est venu alors à l'idée de personne de prétendre que du moment où le chiffre total des dépenses extra-budgétaires, quelles que fussent leur date et leur nature, dépasserait fr. 500,000, il fallait demander la ratification du Peuple.

M. Desor, en particulier, qui faisait déjà partie du Grand Conseil à cette époque, ni personne dans le Grand Conseil ou en dehors de ce corps ne s'est jamais avisé de soutenir la théorie inédite qui s'étale dans le recours de MM. Desor et Fritz Berthoud.

Ces Messieurs sentent bien, il est vrai, la contradiction flagrante qui existe entre leur attitude présente et leur conduite antérieure; aussi cherchent-ils à s'en excuser dans leur journal et ils prétendent qu'on les aurait trompés, qu'on leur aurait caché la situation financière, en laissant s'accumuler la dette flottante à l'insu du Grand Conseil et du pays. Ce reproche, s'il avait un fond de vérité, atteindrait non pas le Conseil d'Etat dans sa composition actuelle, mais les Gouvernements qui se sont succédé de 1868 à 1875, il atteindrait la mémoire respectée de M. Piaget, il atteindrait tout particulièrement MM. Marcelin Jeanrenaud, ancien Directeur des Finances, Eugène Borel et Numa Droz.

Il est donc inexact, il est controuvé de prétendre qu'il y aurait eu, au point de vue développé dans le dernier recours, deux interprétations différentes sur le sens et la portée du second alinéa de l'art. 39, l'une antérieure à 1868, l'autre qui se serait fait jour dans ces dernières années seulement. Il n'y a jamais eu qu'une seule interprétation, la seule possible, la seule conforme au bon sens, c'est que la ratification du Peuple est seulement nécessaire lorsque l'emprunt ou l'engagement financier dépassant fr. 500,000 concerne une même entreprise, et que cette ratification doit intervenir avant que la dépense ne soit faite.

#### IV

Ce qu'on appelle la dette flottante dans tous les pays, c'est l'accumulation d'une série plus ou moins longue de dépenses plus ou moins considérables, auxquelles on n'a



pu faire face avec les ressources ordinaires du budget. La conversion et consolidation d'une dette flottante ne constitue pas une surcharge financière pour l'Etat; elle a, au contraire, pour but et pour résultat de procurer un taux d'intérêt plus favorable et un plan d'amortissement régulier, de substituer un seul créancier à plusieurs créanciers. C'est une opération de caisse et de comptabilité, une mesure pour laquelle l'autorisation du Grand Conseil est à peine nécessaire. Ce n'est pas l'engagement financier ou l'emprunt destiné à couvrir une dépense, dans le sens de l'art. 39 de la Constitution.

Si le referendum financier n'a pas été invoqué au moment où chaque dépense spéciale a été votée, si chacune des dépenses, prise en particulier, ne dépassait pas fr. 500,000 ou si la dépense ayant outrepassé le maximum de la compétence du Grand Conseil, on l'a laissée s'accomplir sans demander le referendum financier, on vient à tard pour le réclamer lorsque la dépense est achevée, ou lorsqu'il a été passé avec des tiers des contrats qui constituent autant de faits accomplis.

En effet, la ratification du Peuple doit avoir une portée pratique, elle doit avoir pour résultat, si le Peuple dit *non*, d'empêcher la dépense. Dans le cas particulier, l'intervention du vote populaire n'aurait aucune utilité, aucune autorité, aucun résultat appréciable, sinon d'empêcher la conversion de la dette, c'est-à-dire une opération bonne et avantageuse dans la pensée de tous, même dans l'opinion des recourants.

La jurisprudence constitutionnelle établie par le Grand Conseil lui-même est très-nette et très-concluante.

En 1856, le Canton de Neuchâtel avait emprunté trois millions pour le chemin de fer du Jura Industriel. A la même époque, l'Etat avait emprunté fr. 402,598<sup>32</sup> à la Caisse hypothécaire; pour couvrir les frais de l'insurrection royaliste. A ces dettes étaient venus s'ajouter les déficits des budgets de 1859, 1860 et 1861. En 1862, l'Etat avait une dette totale de fr. 3,613,250<sup>57</sup>, sans compter les emprunts avec amortissement fixe de certains départements.

Dans sa séance du 15 décembre 1862, le Grand Conseil unanime décréta la conversion et consolidation de cette dette, après avoir entendu le rapport de la Commission chargée d'examiner les plans financiers du Conseil d'Etat. Ce rapport s'exprime ainsi :

« Une question qui a été agitée à cette occasion, dans le sein de la Commission, est  
 « celle de savoir si, dans le cas où un nouvel emprunt serait nécessaire pour rembourser  
 « l'ancien, l'autorisation de le contracter devrait être demandée aux électeurs. En résolvant  
 « cette question négativement, la Commission ne croit porter aucune atteinte à  
 « l'art. 39 de la Constitution; en effet, si la conversion de la dette est acceptée par les  
 « créanciers de l'Etat, malgré la réduction du taux de l'intérêt de 4 <sup>3</sup>/<sub>4</sub> à 4 %, il est évident  
 « que nous n'aurons pas besoin de contracter un emprunt nouveau, ni, par conséquent,  
 « de réclamer le consentement du Peuple pour une mesure dont l'effet sera de réduire les  
 « charges qui pèsent sur lui, bien loin de les augmenter.



« Or, en admettant que la conversion ne soit pas acceptée, et que nous ayons à contracter un nouvel emprunt pour rembourser nos créanciers actuels, cet emprunt devant avoir le même résultat que la conversion, soit de réduire le taux de l'intérêt et par suite des charges qui pèsent sur les contribuables, il ne peut être envisagé comme un *nouvel* engagement financier qui doive être soumis à la ratification du Peuple.

« Est-il besoin d'ajouter qu'en interprétant, dans ce cas-ci, l'esprit encore plus que le texte de la Constitution, la Commission a uniquement en vue d'éviter une réunion électorale sans utilité? Certes, notre Peuple est trop intelligent pour refuser son autorisation à une mesure qui est évidemment dans son intérêt. »

Ce rapport est signé par MM. Henri-Florian Calame, H<sup>ri</sup> Dupasquier, H<sup>ri</sup> Jacottet, etc. (V. annexe n° 8, Bulletin du Grand Conseil, tome XXII, pag. 325, 470, 479 et 492.)

Voilà ce que pensaient, écrivaient et disaient officiellement en 1862 les chefs de cette opposition conservatrice qui vient, en 1876, pour une opération absolument semblable, accuser le Grand Conseil de violer la Constitution.

Mais il existe un autre précédent, tout aussi décisif, qui se retourne avec non moins de force contre les recourants eux-mêmes.

L'art. 41 de la Loi municipale de 1861 disait :

« Tout emprunt ou engagement financier dépassant le chiffre du budget ordinaire de l'année doit être voté par l'Assemblée générale des contribuables et soumis à la ratification du Grand Conseil. »

En 1864, les Municipalités (Communes d'habitants) du Locle et de la Chaux-de-Fonds étaient administrées par le parti conservateur qui recourt aujourd'hui. Le budget de cette année s'élevait pour le Locle à fr. 109,000, et pour la Chaux-de-Fonds à fr. 172,000. Cependant les deux administrations municipales opérèrent à cette époque la conversion et consolidation de leurs dettes flottantes qui s'élevaient pour le Locle à fr. 500,000, et pour la Chaux-de-Fonds à fr. 400,000, sans consulter l'Assemblée générale des contribuables et sans faire intervenir une ratification du Grand Conseil. Ces administrations estimaient alors, comme nous estimons aujourd'hui, qu'une conversion n'est pas un emprunt.

M. Edouard Perrochet à la Chaux-de-Fonds et M. Ferdinand Richard au Locle, qui ont signé le recours au Tribunal fédéral, faisaient partie des administrations municipales de ces deux villes en 1864.

(V. annexe n° 9, le *National Suisse* du 9 Juin 1876.)

Les auteurs du recours semblent invoquer la lettre plutôt que l'esprit de l'art. 39 de la Constitution. Le texte, disent-ils, est clair et formel, il n'y a pas deux interprétations possibles, l'art. 39 ne distingue pas entre l'engagement financier primitif et la consolidation de la dette qui en est résultée; tout emprunt ou engagement financier dépassant la somme de fr. 500,000 doit être soumis à la ratification du Peuple. Il en résulterait que le Grand



Conseil aurait le droit de consolider la dette flottante par cinq emprunts distincts de fr. 500,000 chacun, votés dans cinq sessions différentes. Appelés à s'expliquer catégoriquement à cet égard dans la séance du 26 juin, les signataires du recours n'ont pas su ou voulu le faire. Sur ce point, comme sur d'autres, ils préfèrent rester dans le vague.

## V

Nous avons à examiner si, parmi les dépenses qui constituent la dette flottante, il en est qui, prises isolément, dépasseraient la somme de fr. 500,000.

Cette question ne peut se poser qu'en ce qui concerne les trois entreprises suivantes :

- 1° La part de Neuchâtel dans la correction des eaux du Jura ;
- 2° L'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds ;
- 3° La route des Côtes du Doubs.

### A. La correction des eaux du Jura

Cette entreprise figure dans le décret du 3 juin 1876 pour la somme de fr. 577,000.

A première vue, il y aurait donc lieu de la soumettre à la ratification du Peuple. Mais en 1868, lorsque dans la séance du 25 février M. H<sup>ri</sup> Jacottet proposa de soumettre la question au Peuple, MM. Eugène Borel et Edouard Desor combattirent cette proposition comme inutile et intempestive, et elle fut rejetée à l'appel nominal par 57 voix contre 13. On remarque parmi les députés de la majorité qui ne voulurent pas soumettre la question au Peuple MM. Edouard Desor et Louis Pernod, signataires du recours. On remarque aussi les noms significatifs de MM. Daniel Dardel, Henri Dupasquier, Paul Jeanrenaud, membres influents du parti conservateur.

La Commission du Grand Conseil, par l'organe de son rapporteur M. le colonel Jules Grandjean, s'était aussi prononcée pour ne pas soumettre la question au Peuple, attendu que la dépense ne devait pas dépasser fr. 500,000.

Nous trouvons ici, et à propos de cette discussion, quelle était en 1868 l'opinion du Grand Conseil, de la majorité comme de la minorité, sur la portée de l'art. 39, second alinéa de la Constitution. On voit bien qu'à cet égard les membres ont tous une même opinion, c'est que le Peuple ne doit être consulté que lorsqu'il s'agit d'une dépense dépassant fr. 500,000 pour une seule et même entreprise. Il n'y a divergence entre la minorité et la majorité que sur un point, sur une nuance. M. Henri Jacottet et ses collègues de la minorité estiment qu'aussitôt qu'il y a doute sur la question de savoir si la dépense excèdera fr. 500,000, elle doit être soumise au Peuple. MM. Desor, Louis Pernod, Henri Dupasquier, Paul Jeanrenaud et les autres membres de la majorité pensent que le Peuple ne doit être consulté que s'il est clairement démontré que la dépense dépassera fr. 500,000.



Les partisans de la sanction populaire insistaient surtout sur le caractère indéfini, indéterminé, exceptionnel de la correction. Ils disaient que les devis, en raison de la nature même de l'entreprise, avaient un caractère particulièrement aléatoire. On leur répondait par des considérations tirées de l'utilité de l'entreprise, de son urgence et du peu de temps laissé au Canton de Neuchâtel pour prendre une décision.

Mais il y a encore un autre point de vue développé par M. Eugène Borel et que nous opposons aux recourants, aussi bien en ce qui concerne la correction des eaux du Jura que pour l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds.

M. Eugène Borel a fait valoir, dans la discussion de 1868, la circonstance qu'il fallait tenir compte du produit de la plus-value des terrains assainis; qu'il ne fallait pas prendre comme chiffre définitif la dépense brute, mais bien la dépense nette après paiement de la plus-value par les propriétaires et qu'ainsi réduite, celle-ci ne dépassait pas fr. 500,000.

Dans tous les cas, la correction des eaux du Jura est, de toutes les dépenses comprises dans la conversion de la dette flottante, celle au sujet de laquelle la question du referendum populaire était le plus douteuse; cependant MM. Desor et Berthoud se gardent bien d'en dire un mot dans leur recours, sans doute parce qu'il eût été trop facile d'opposer à M. Desor ses propres discours et ses propres votes sur cette question.

(V. annexe n° 10, le Bulletin officiel du Grand Conseil, tome XXVII, spécialement pag. 378, 433, 447, 460, 462 et 463.)

## **B. L'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds**

MM. Desor et Fritz Berthoud accusent le Grand Conseil de mauvaise foi, pour avoir, intentionnellement et en vue d'éluder la votation populaire, divisé en deux crédits, par deux décrets distincts, les sommes nécessaires pour la construction de cet édifice, en votant d'abord fr. 100,000 pour le terrain, et plus tard fr. 475,000 pour la construction proprement dite. Ce reproche de duplicité et de mauvaise foi, s'il devait atteindre le Grand Conseil, se répartirait entre tous ses membres et, par conséquent, M. Desor et M. Fritz Berthoud en auraient leur part, puisqu'ils assistaient aux séances dans lesquelles les décrets ont été discutés et qu'ils les ont eux-mêmes votés.

(V. annexe n° 11, le *Peuple* du 13 juillet 1876.)

Mais voici comment les choses se sont passées :

La Confédération ne construit pas ses hôtels des Postes elle-même, elle les fait construire soit par un Canton ou une localité, soit par une Société ou un particulier; elle conclut avec les entrepreneurs de la construction des baux à loyer à long terme qui varient ordinairement entre vingt et trente ans; ces baux sont calculés de manière à payer l'intérêt de 5 % pour le terrain et 6 % pour la construction. Plus tard, et selon ses convenances, elle rachète tout l'édifice. C'est ainsi que la question a été présentée pour la Chaux-de-



Fonds. La Confédération a passé avec l'Etat de Neuchâtel un bail de 25 ans qui renferme une clause de rachat.

Si l'acquisition du terrain a fait l'objet d'un décret distinct, personne n'ignore les circonstances auxquelles ce fait doit être attribué. L'emplacement dont l'acquisition a été faite, celui de la maison du Jet d'Eau, était le seul qui pouvait convenir pour cette construction. Des ouvertures avaient été faites au propriétaire, M. Edouard Sandoz, mais on fut obligé de précipiter l'achat du terrain avant la fixation définitive des devis qui étaient encore discutés avec la Confédération, parce que le propriétaire avait fixé un délai péremptoire passé lequel il s'envisageait comme délié de toute promesse envers l'Etat et comme libre d'accepter les offres qui lui étaient faites, disait-on, par une Société, pour l'acquisition de son terrain, en vue de la construction d'un hôtel.

L'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds est destiné à loger des services publics :

- a) Pour la Confédération qui occupe des locaux dans la proportion de fr. 340,000;
- b) Pour la Municipalité qui occupe des locaux dans la proportion de fr. 100,000;
- c) Pour l'Etat qui y installera sa Préfecture, et occupe des locaux dans la proportion de fr. 60,000.

L'Etat ne fait au fond pour lui-même qu'une dépense de fr. 60,000; le reste doit être envisagé comme un placement, puisque pour le reste l'Etat a des preneurs qui lui ont signé des baux de 25 ans et que selon toute probabilité la Confédération rachètera l'Hôtel des Postes lorsqu'il aura été construit.

Mais c'est ici qu'il y a lieu de faire l'application du point de vue développé par M. Eugène Borel en 1868, sur la distinction entre la dépense brute et la dépense nette d'une entreprise. L'Etat possède actuellement à la Chaux-de-Fonds un édifice qui est occupé par l'administration fédérale des Postes; cet édifice deviendra disponible aussitôt que le nouvel Hôtel des Postes aura été construit, et l'Etat pourra en opérer la vente au prix de fr. 200,000 à fr. 250,000. La construction de l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds, en admettant même que cela ne soit pas un placement, mais une dépense, ne représente donc jamais qu'une dépense nette variant entre 320,000 et 375,000 francs.

Il n'y a donc pas là un emprunt ou engagement financier dépassant la somme de fr. 500,000 qui devrait être soumis à la ratification du Peuple. Il s'agit tout simplement d'un achat opéré pour le domaine public et d'une aliénation domaniale dont le prix servira en partie à payer cet achat. Or, d'après le premier alinéa de l'art. 39 de la Constitution, ces deux opérations, l'achat et l'aliénation d'immeubles pour le domaine public, sont absolument et sans réserve dans la compétence du Grand Conseil.

Encore un fait intéressant à relever. Dans la séance du Grand Conseil du 17 novembre 1875, M. George Guillaume, Directeur des Travaux publics, demanda au Grand Conseil un crédit de fr. 6000 pour les travaux de creusement. Cette demande fut appuyée



par M. le professeur Desor qui ne songeait pas à ce moment à recourir au Tribunal fédéral. (Annexe n° 12, pag. 207 et 208.)

Autre fait intéressant : le rapport de la Commission chargée d'examiner le projet de décret accordant un crédit de fr. 475,000 pour la construction a été présenté dans la séance du 16 février 1876 par M. Alfred Borel, également signataire du recours, lequel, dans les conclusions affirmatives qu'il présentait et qui furent adoptées à l'unanimité, ne songeait pas non plus à soulever devant le Tribunal fédéral la question constitutionnelle dont il n'a pas dit un mot au Grand Conseil. (Annexe n° 13, pag. 518, 519 et 520.)

Autre fait à noter : toutes les négociations relatives à l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds et les conventions qui s'y rapportent, avec plans et devis, ont été conduites et signées au nom de la Confédération par M. le Conseiller fédéral Eugène Borel, ancien président du Conseil d'Etat de Neuchâtel, lequel n'aurait pas manqué de soulever la question constitutionnelle dans ses pourparlers avec le Conseil d'Etat de Neuchâtel s'il avait éprouvé le moindre scrupule à cet égard. Nous pouvons affirmer qu'il ne l'a pas fait. (Annexe n° 14, pag. 379.)

### **C. La route des Côtes du Doubs**

Dans leur recours au Tribunal fédéral, MM. Fritz Berthoud et Edouard Desor se permettent de dire : « Il est techniquement démontré que l'ensemble de l'entreprise dépassera « de beaucoup fr. 500,000 pour la part incombant à l'Etat. Pour éluder la Constitution on « a imaginé de fractionner la dépense en votant les crédits séparément pour chaque tron- « çon. » C'est là une nouvelle accusation de mauvaise foi dirigée contre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Elle renferme une inexactitude matérielle et, de la part de ses auteurs, une contre-vérité intentionnelle.

D'abord, il est bon de remarquer que MM. Desor et Berthoud faisaient partie du Grand Conseil qui a voté les crédits pour la route du Doubs ; qu'ils assistaient aux séances dans lesquelles ces crédits ont été votés et qu'ils les ont votés eux-mêmes, sans que ni eux ni personne ait songé à ce moment à soulever la question constitutionnelle. Ces Messieurs pourraient donc prendre leur part de l'odieuse imputation qu'ils adressent à leurs collègues.

Ensuite, il est matériellement inexact que la dépense pour la construction de la route du Doubs, comme qu'on en fasse le compte, puisse jamais atteindre la somme de fr. 500,000 en comprenant tout ce qui s'y rapporte, directement ou indirectement.

Les premiers plans et devis de cette route, dressés par M. l'ingénieur cantonal Knab, supposaient trois tronçons, l'un de la Chaux-de-Fonds aux Bassets, l'autre des Bassets au Corps de Garde, le troisième du Corps de Garde à Biaufond.



|                                                                                                                                  |               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Le devis du premier tronçon était fixé par M. Knab, dans le rapport présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, à . . . . . | fr. 38,000»—  |
| Celui du deuxième tronçon à . . . . .                                                                                            | » 125,000»—   |
| Celui du troisième tronçon à . . . . .                                                                                           | » 270,000»—   |
| Total . . .                                                                                                                      | fr. 433,000»— |

A cette somme il faut ajouter éventuellement la part du Canton de Neuchâtel pour la construction d'un pont à Biaufond. Ce pont a toujours été envisagé, dans les négociations entre les autorités bernoises et neuchâtelaises et les autorités du Département du Doubs, comme une entreprise internationale dont la moitié doit être supportée par la France et l'autre moitié par la Suisse. Il a été également convenu entre les gouvernements de Berne et de Neuchâtel de faire des démarches auprès de la Confédération pour qu'elle prenne à sa charge, en raison du caractère international de cette construction, tout ou partie de leurs parts dans les frais du pont. Les premiers devis portent la dépense totale pour la construction du pont à une somme de fr. 80,000; le gouvernement de Berne a demandé à revoir ces devis pour les ramener à fr. 60,000. La France en supporte la moitié. A supposer même que la demande d'un subside fédéral ne réussisse pas, cela fait une somme de 30 à 40 mille francs à partager entre les Cantons de Berne et de Neuchâtel, soit au maximum pour Neuchâtel . . . . . » 20,000»— qui doivent être ajoutés au devis des trois tronçons. Ainsi, dans l'estimation la plus élevée, la totalité des frais de la route et du pont ne doit pas, pour le canton de Neuchâtel, aller à plus de . . . . . fr. 453,000»—

C'est une somme inférieure à celle de fr. 464,000 qui a été dépensée par l'Etat il y a dix ans pour la correction de la Reuse au Val-de-Travers, et pour laquelle le Peuple n'a pas été consulté.

Mais les chiffres qui précèdent représentent les estimations les plus élevées, qui dépassent de beaucoup la réalité de la dépense.

Nous avons indiqué l'éventualité d'une subvention fédérale pour le pont de Biaufond. A cet élément de diminution, il faut ajouter le fait qu'on a réalisé une économie de fr. 20,000 sur le deuxième tronçon, qui n'a coûté que fr. 105,000 au lieu de fr. 125,000 alloués par le Grand Conseil.

Enfin, le premier tronçon conduisant de la Chaux-de-Fonds aux Bassets et devisé par M. Knab à fr. 38,000 a été supprimé dans les devis définitifs, attendu que sur cette partie du parcours il existe une route cantonale conduisant de la Chaux-de-Fonds aux Planchettes et un chemin municipal fort bien entretenu.

La route du Doubs ne coûtera donc en réalité que fr. 400,000.



Nous trouvons la preuve de la suppression du premier tronçon dans le rapport statistique du Département des Travaux publics sur l'exercice de 1875, rapport présenté au Conseil d'Etat en février 1876, soit à un moment où il n'était question ni de la conversion de la dette ni des recours. Le rapport s'exprime ainsi :

« Il avait été voté par le Grand Conseil pour la première section de cette route, du Basset au Corps de Garde, un crédit de fr. 125,000, ce qui, joint aux fr. 25,000 souscrits par la Municipalité de la Chaux-de-Fonds, faisait une somme à dépenser de fr. 150,000. Cette première section, longue de 4,600 mètres, ouverte à la circulation le 4 novembre 1874, n'avait coûté que fr. 100,104<sup>15</sup>, non compris la retenue due aux entrepreneurs, et quelques terrains en nature de forêt qui restent à payer. Il est resté néanmoins un boni assez considérable sur les travaux.

« Le deuxième et dernier tronçon, du Corps de Garde à Biaufond par la Maison Monsieur et la Rasse, pour lequel le Grand Conseil a voté un crédit de fr. 270,000, a été poussé activement en 1875 et sera terminé en 1876. La mieux-value qui en résultera pour les forêts du Pélard, appartenant à l'Etat, et pour les propriétés qu'il possède à la Maison Monsieur et à la Rasse, a été estimée à 60 ou 70,000 francs. » (Annexe n° 15.)

Mais la question de la route du Doubs doit être encore envisagée à un autre point de vue : l'Etat de Neuchâtel possède dans les Côtes du Doubs des forêts considérables dont la valeur vénale était presque nulle avant la construction de la route, à cause de l'impossibilité où l'on était de les exploiter et de sortir le bois. La mieux-value qui résultera pour ces forêts de la construction de la route est évaluée au bas mot à fr. 60,000. La construction de la route du Doubs est donc, pour une partie du moins, une dépense purement domaniale, pour laquelle le Département des Finances aurait pu agir de son chef sans même consulter le Conseil d'Etat, ainsi qu'il l'a fait pour d'autres cas analogues.

L'opinion que nous émettons ici reproduit celle qui est déjà exprimée dans un rapport du Conseil d'Etat, tome XXXIII du Bulletin officiel du Grand Conseil, pag. 29. (Annexe n° 16.)

## VI

Dans le recours de MM. Desor et Fritz Berthoud, on paraît attacher une grande importance à la votation populaire qui a eu lieu en 1868 pour la construction du Pénitencier. Mais ces Messieurs parlent de cette affaire comme de toutes les autres, avec une brièveté calculée, d'une manière sommaire et superficielle, sans produire aucun texte à l'appui et de façon à donner le change à tous ceux qui ne seraient pas complètement initiés aux affaires neuchâteloises. On spéculé sur l'ignorance de certains faits, on dénature à plaisir toute une situation administrative et financière pour présenter les choses par leur côté le moins vrai.



C'est un système qui se poursuit d'un bout à l'autre du recours.

Cependant, en serrant de près la question du Pénitencier, en reprenant les débats du Grand Conseil dans les années 1867 et 1868, on trouvera des choses que les recourants n'ont certainement pas cherchées.

Au mois de mars 1867, le Grand Conseil discutait la création du Pénitencier. M. Philippin était rapporteur de la Commission. Un des chefs les plus influents du parti conservateur, le jurisconsulte du parti, M. Henri Jacottet, souleva le premier la question du referendum financier, parce que selon toute probabilité les dépenses excèderaient fr. 500,000, mais ce fut pour la résoudre négativement. L'orateur alla beaucoup plus loin que nous ne le faisons nous-mêmes, il exprima l'opinion que la Constitution ordonne de consulter le Peuple seulement lorsque, pour la dépense qu'il s'agit d'exécuter, il faut contracter un emprunt supérieur à fr. 500,000. Si cette interprétation n'était pas admise par le Grand Conseil, l'orateur demandait une votation populaire.

Le rapporteur, M. Philippin, répondit que la Commission était sur ce point parfaitement d'accord avec M. Jacottet; il n'y avait donc pas lieu de faire voter le Peuple.

Pas une objection ne s'éleva dans le Grand Conseil.

Voilà, nous le répétons, une interprétation beaucoup plus limitative de l'art. 39, et qui dépasse tout ce que nous avons dit nous-mêmes jusqu'à présent. Le Grand Conseil de 1867 estimait donc que l'appel au Peuple est seulement nécessaire lorsqu'il y a la réunion simultanée de ces deux facteurs : une dépense pour une seule entreprise de plus de fr. 500,000 et un emprunt pour couvrir cette dépense.

Il n'est pas inutile d'ajouter les noms des membres de la Commission du Grand Conseil. C'étaient MM. Philippin, Dardel, Michaud, Lardy, Clerc-Leuba, Cornaz et Henri Grandjean. Il y avait dans cette Commission, à côté d'autres juristes, deux présidents de la Cour d'appel, MM. D. Dardel et L. Michaud.

Que deviennent, en présence de cette interprétation encore plus étroite, toutes les théories exposées par MM. Desor et Fritz Berthoud ? Faut-il encore admettre avec eux que lorsque les dépenses extra-budgétaires pour plusieurs entreprises additionnées ensemble dépassent fr. 500,000 le Peuple doit être consulté ? Faut-il admettre qu'il doit être consulté lorsqu'il y a doute sur la question de savoir si la dépense pour une même entreprise dépassera ou non fr. 500,000 ? Peut-on encore dire qu'il doive être consulté pour une conversion de la dette flottante ?

Si les signataires du dernier recours avaient été bien inspirés, ils auraient laissé dormir cette question du vote populaire sur le Pénitencier.

Mais le vote populaire a eu lieu et les signataires du recours se retranchent derrière ce fait matériel, en l'isolant à dessein des conditions au milieu desquelles il s'est produit.

En 1867, on se trouvait dans un moment d'accalmie politique, au milieu d'une législature, et la création du Pénitencier, désirée par tous les hommes éclairés, avait été discutée



objectivement, pour la chose elle-même. On ne cherchait pas à se créer réciproquement des embarras.

En 1868, la situation avait changé; on se trouvait à la veille des élections générales, et un rapport du Conseil d'Etat avait révélé que, d'après les derniers devis, le Pénitencier coûterait près de fr. 700,000.

Dans la séance du 28 avril 1868, M. Philippin présente oralement le rapport de la Commission du Grand Conseil. Voici comment ce rapport est motivé, en ce qui concerne le vote populaire :

« Quant à la question de savoir s'il y a lieu de faire voter le Peuple, la Commission  
 « n'a pas hésité un instant pour admettre l'affirmative. Abstraction faite du côté juridique,  
 « sans se préoccuper des dispositions constitutionnelles, et ne se basant que sur des  
 « considérations politiques, elle a admis qu'il fallait donner satisfaction à l'opinion qui se  
 « manifeste dans le sens de l'extension des droits du Peuple; de plus, la Commission  
 « estime que toutes les fois qu'on peut se poser la question de savoir s'il y a ou s'il n'y a  
 « pas lieu d'en appeler au Peuple, on doit se prononcer pour l'affirmative. Au point de  
 « vue juridique, on peut soutenir que l'art. 39 de la Constitution n'est pas applicable à  
 « l'espèce, en recherchant les origines de ce texte constitutionnel dans les bulletins de  
 « l'Assemblée constituante dont M. le rapporteur donne lecture. Cependant, même en  
 « puisant à cette source, l'opinion contraire trouve une base, base unique, il est vrai, dans  
 « ce passage du rapport de la Commission constituante de 1858 (pag. 364 du Bulletin) où  
 « on lit : . . . . , La majorité de la Commission persiste à penser que cette disposition est  
 « utile; elle coupe court à des inquiétudes populaires, elle a été bien accueillie par la  
 « grande majorité des citoyens, et lorsqu'il s'agira de prendre des engagements financiers  
 « ou de faire une dépense en dehors des limites proposées, il est bon que le Peuple soit  
 « appelé à dire son opinion. » (V. tome XXVII du Bulletin du Grand Conseil, annexe  
 n° 10, pag. 640, 644 et 646.)

Ainsi, c'est pour des raisons politiques et non par des motifs juridiques que la question du Pénitencier a été soumise au Peuple. Or, la question juridique est la seule dont le Tribunal fédéral ait à s'occuper.

Dans la même discussion, M. Philippin rappelle encore au Grand Conseil qu'en 1867 tout le monde était d'accord pour ne pas soumettre la question au Peuple.

Ajoutons qu'il s'agissait de la construction d'un établissement improductif, d'une dépense sans compensation pécuniaire, et non d'un placement ou d'une acquisition productive faite pour le domaine public, et que la somme dépassait de beaucoup fr. 500,000.

Ces conditions exceptionnelles ne se retrouvent pour aucune des dépenses comprises dans le décret du 3 juin 1876.

Le vote populaire sur le Pénitencier ne constitue donc pas un précédent contre nous.



La discussion qui l'a précédé établit, au contraire, en notre faveur, une théorie limitative du referendum financier qui va plus loin que la nôtre.

## VII

MM. Fritz Berthoud et Desor prétendent dans leur recours qu'une partie des dépenses qu'il s'agit de couvrir n'étant pas effectuées, on ne se trouve pas en présence du fait accompli et qu'il est encore temps de consulter le Peuple pour les emprunts réunis de fr. 2,500,000.

D'abord, nous croyons avoir réfuté victorieusement les deux théories qui consistent à dire : l'une que le Peuple doit être consulté aussitôt que les dépenses pour diverses entreprises dépassent ensemble fr. 500,000, et l'autre que les conversions et consolidations de dettes flottantes doivent être soumises à la ratification du Peuple.

Mais il est tout à fait inexact de dire que le Canton de Neuchâtel a la main libre pour faire ou ne pas faire ces dépenses.

Nous devons entrer ici dans une rapide énumération des dépenses comprises dans le décret du 3 juin :

### 1° Correction des eaux du Jura.

Il ne peut être question pour le Canton de Neuchâtel de se retirer de cette entreprise.

### 2° Nouvelle Salle du Grand Conseil.

La construction est terminée depuis un an.

### 3° Route de la Brévine à Couvet.

Elle est à peu près terminée. — Pendant la même session dans laquelle le Grand Conseil accordait le dernier crédit pour cette route et où il autorisait le Conseil d'Etat à suspendre l'exécution d'un embranchement, M. Fritz Berthoud négociait, en sa qualité de Président de la Municipalité de Fleurier, avec le Chef du Département des Travaux publics les conditions pour la construction de cet embranchement. La négociation a abouti, et l'embranchement va se construire. (V. annexe n° 17, le *Courrier du Val-de-Travers* du 8 juillet 1876, à la quatrième page.)

### 4° Route du Doubs.

Le premier tronçon est supprimé; le second tronçon, des Bassets au Corps de Garde, est achevé depuis un an; le troisième tronçon est plus qu'à moitié fait, et pour la partie qui reste à faire, un contrat est passé avec les entrepreneurs. Il y a surtout, et plus que cela, un engagement moral de terminer la route, qui a été pris envers la France et le Canton de Berne.



5° En ce qui concerne les routes du Val-de-Ruz :

La route de Saules-Engollon et Fontaines, et celle du Sorgereux sont terminées et livrées à la circulation; celle de Fenin au Pont-Meilleret, devisée à fr. 30,000, a été adjugée et un contrat a été passé avec l'entrepreneur sous date du 4 février 1874.

La construction de cette route est commencée. (V. annexe n° 15.)

6° En ce qui concerne l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds :

Le terrain de la propriété du Jet d'Eau a été acheté et payé en novembre 1874 par fr. 100,000. Le creusage et pilotage du terrain est terminé. L'adjudication de la maçonnerie est faite, le contrat a été signé. Des conventions ont été souscrites avec le Conseil fédéral et avec la Municipalité de la Chaux-de-Fonds. (V. annexes n°s 12, 13, 14, 19, 20, 21, 22 et 23.)

7° L'achat du matériel de guerre pour fr. 46,578<sup>95</sup> (décret du 17 novembre 1875) est exécuté et payé. (Annexe 24.)

8° La restitution d'une somme de fr. 10,000 payée en trop par l'administration fédérale des Postes est faite.

9° L'acquisition de marais au Locle, pour une somme de fr. 85,000, est une conséquence de la Loi sur le dessèchement des marais, le drainage, les irrigations, du 16 août 1858. Les paiements sont déjà en grande partie effectués.

Aux termes de l'art. 17 de cette Loi, le propriétaire du terrain desséché a le droit : ou d'en payer la mieux-value à l'Etat, ou d'abandonner son terrain à ce dernier au prix de l'estimation qui en a été faite. Faisant usage de cette faculté, un certain nombre de propriétaires de marais du Locle ont déclaré vouloir abandonner leur terrain à l'Etat. Il s'agit donc ici de l'exécution d'une Loi sur laquelle il ne peut pas être question de revenir en arrière. (V. annexe n° 25, la Loi sur le dessèchement des marais.)

10° Subventions pour la construction de collèges et de maisons d'école au Locle, à la Chaux-de-Fonds, à Noiraigue, etc., fr. 350,000.

Encore ici il s'agit de l'exécution d'une Loi, celle sur l'instruction publique primaire de 1872. Aux termes de cette Loi, les localités dont les ressources ont été jugées insuffisantes par le Grand Conseil ont droit à une subvention de l'Etat, et le Grand Conseil prononce dans chaque cas spécial. Dans la pratique, la subvention de l'Etat pour les constructions de collèges et de maisons d'école ont été uniformément fixées à  $\frac{1}{5}$  du devis. C'est ainsi qu'on a subventionné, depuis nombre d'années, toutes les localités qui ont fait des constructions nouvelles, et particulièrement la ville de Neuchâtel pour le beau collège municipal qu'elle a construit de 1866 à 1868.

Nous disons que ces subventions sont l'application rigoureuse de la Loi et que l'Etat n'a pas le droit de les refuser. Nous ajouterons qu'il y aurait une injustice criante à le faire



envers des localités industrielles dont les services publics sont uniquement payés par les taxes des contribuables et qui n'ont pas, comme Neuchâtel, la ressource importante des subventions annuelles de la Caisse communale et des revenus de la fortune Purry. (V. annexe n° 26, la Loi sur l'Instruction publique primaire.)

Il ne reste donc, comme question intacte, comme dépenses arrêtées mais non exécutées ou pour lesquelles des engagements n'ont pas été pris, que des sommes insignifiantes comme, par exemple, le crédit de fr. 8000 pour la création de cottages au Pénitencier.

Pour tout le reste, il y a ou des dépenses faites, ou des travaux en cours d'exécution, ou des contrats signés avec des entrepreneurs, contrats qui ne pourraient être rompus par l'administration sans donner lieu à de grosses réclamations en dommages-intérêts; il y a enfin des dispositions légales sous l'empire desquelles des particuliers ou des localités ont acquis des droits ou contracté des engagements, et dont l'Etat ne pourrait s'écarter sans être civilement recherchable.

## VIII

MM. Desor et Fritz Berthoud prétendent dans leur recours que les voies et moyens de faire face à ces dépenses n'ont pas été votés par le Grand Conseil au fur et à mesure et en même temps que les dépenses elles-mêmes. C'est encore là une grossière inexactitude au sujet de laquelle il ne nous convient pas de laisser subsister aucune équivoque.

### 1° Correction des eaux du Jura.

Voir le décret du 19 décembre 1873, autorisant le Conseil d'Etat à emprunter les sommes nécessaires au fur et à mesure des besoins, et statuant que les travaux de la correction feront l'objet d'une comptabilité spéciale jusqu'au moment où le rôle des indemnités sur la plus-value des terrains aura été arrêté et rendu exécutoire, conformément à la Loi sur le dessèchement des marais. (Annexe n° 27.)

### 2° Salle du Grand Conseil.

Voir le décret du 16 décembre 1872, autorisant le Conseil d'Etat, pour faire face à cette dépense, à contracter un emprunt de fr. 200,000, remboursable en dix annuités, de fr. 20,000 chacune. (Annexe n° 28.)

### 3° Route de la Brévine au Val-de-Travers et route des Côtes du Doubs.

Voir le décret du 17 juin 1873, aux termes duquel le Conseil d'Etat est autorisé à contracter un emprunt de fr. 175,000 pour ces deux routes, remboursable en dix ans par amortissement annuel; — voir le décret du 5 avril 1875, aux termes duquel le Conseil d'Etat est autorisé à contracter un emprunt de fr. 270,000 pour la route du Doubs, emprunt dont le remboursement sera effectué par amortissement, suivant un plan financier à



arrêter ultérieurement; — voir enfin le décret du 18 mai 1876, accordant au Conseil d'Etat un crédit de fr. 150,000 pour la route de la Brévine, crédit qui sera pris sur un emprunt à contracter par l'Etat. (Annexes n<sup>os</sup> 29, 30 et 31.)

4° Achat de matériel de guerre.

Voir le décret du 20 juin 1873, ordonnant qu'il sera pourvu à cette dépense par un emprunt qui s'amortira en 5 annuités de fr. 17,400. (Annexe n° 32.)

5° Routes du Val-de-Ruz.

Voir le décret du 18 novembre 1873, ordonnant que les crédits votés seront joints à l'emprunt autorisé par décret du 17 juin 1873. (Annexe n° 33.)

6° Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds.

Voir le décret du 18 novembre 1874, autorisant le Conseil d'Etat à contracter, pour l'acquisition du terrain, un emprunt de fr. 100,000. (Annexe n° 34.)

Voir le décret du 16 février 1876, autorisant le Conseil d'Etat à contracter, au fur et à mesure des besoins, les emprunts nécessaires pour la construction, jusqu'à concurrence de la somme de fr. 475,000. (Annexe n° 35.)

En ce qui concerne l'acquisition des marais du Locle, comme cette mesure est le résultat d'une disposition légale, il n'y avait pas lieu à un décret spécial. — Nous avons déjà dit que les subventions pour les nouveaux collèges du Locle, de la Chaux-de-Fonds et de Noiraigue sont aussi une conséquence forcée de la Loi sur l'enseignement primaire. Le chiffre de ces subventions peut se discuter; le principe même ne se discute pas.

## IX

A lire les recours de MM. Edouard Perrochet, Jean de Montmollin, Louis Pernod et consorts, et de MM. Desor et Berthoud, on pourrait croire que les diverses dépenses énumérées dans le décret du 3 juin ont fait l'objet d'une vive opposition au moment où chacune d'elles a été décrétée.

Encore ici, et à ce point de vue, on cherche de propos délibéré à surprendre la religion du Tribunal fédéral.

1° La correction des eaux du Jura a été votée par le Grand Conseil à l'unanimité.

L'application du referendum a été écartée par 57 voix contre 13, mais personne n'a parlé de recourir au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale pour violation de la Constitution.

2° La construction de la nouvelle salle du Grand Conseil a été votée par le Grand Conseil à l'unanimité, sur la proposition et le rapport écrit de M. Charles Lardy, avocat et D<sup>r</sup> en droit.



3° La route de la Brévine à Couvet, la route du Doubs, les routes du Val-de-Ruz, l'achat de matériel de guerre, la construction de l'Hôtel des Postes de la Chaux de-Fonds, toutes ces mesures ont été votées sans opposition; elles n'ont donné lieu, au moment où elles ont été présentées, à aucune polémique dans la presse.

C'est après coup, et pour les besoins de la cause, qu'on cherche à représenter ces diverses entreprises comme ayant été décrétées et exécutées contre la volonté du pays, et comme autant de défis jetés à l'opinion publique.

La plupart de ces entreprises ont été décrétées avant la législature actuelle: la correction des eaux du Jura en 1868; — la salle du Grand Conseil, la route de la Brévine au Val-de-Travers, la route du Doubs, l'achat de matériel de guerre, les routes du Val-de-Ruz, ont été votés par la législature de 1871 à 1874. Les députés de cette législature, ou du moins ceux qui appartenaient à la majorité, ont vu leur mandat confirmé par le Peuple aux élections générales du 19 avril 1874. A l'occasion de ces élections pour le renouvellement intégral du Grand Conseil, la discussion a porté sur toute autre chose que sur les dépenses qui font l'objet du décret du 3 juin 1876. Il est plus qu'étrange qu'on vienne accuser le Grand Conseil actuel d'avoir violé la Constitution, alors qu'il s'agit de dépenses que, pour la plupart, il n'a pas votées lui-même.

Et que faut-il penser de ceux qui, ayant siégé au Grand Conseil lorsque ces dépenses ont été votées, ayant reconnu et déclaré qu'elles n'avaient rien d'inconstitutionnel, les ayant recommandées eux-mêmes et votées, s'en viennent après coup, après des années, réclamer auprès du Tribunal fédéral contre leurs propres votes?

## X

Quel peut être le *cui bono* de l'appel au Peuple sur la conversion et la consolidation de la dette flottante? Quel peut en être le résultat pratique?

Nous avons démontré que les dépenses sont exécutées ou en cours d'exécution, ou qu'elles ont fait l'objet de contrats qui ne pourraient être résolus que par des dommages-intérêts, ou qu'elles résultent de dispositions de la Loi.

Supposons un moment que le Peuple soit consulté et qu'il réponde non. Quel serait le résultat de ce vote négatif?

Les dépenses ne pourraient pas être arrêtées, et les recourants n'ont pourtant pas osé dire que la légalité des dettes pourrait être contestée. Le résultat pratique, ce serait uniquement que le Peuple aurait empêché la conversion et la consolidation de la dette flottante, c'est-à-dire une mesure qui a pour but et aura pour résultat certain de faire bénéficier l'Etat d'une réduction du taux de l'intérêt et de le mettre à l'abri des demandes de remboursements à courtes échéances, par un plan d'amortissement régulièrement



arrêté. Le Peuple se serait ainsi refusé à lui-même la garantie que ses représentants ont voulu lui donner par l'extinction graduelle de la dette publique.

Nous n'hésitons pas à dire que ce n'est point dans de pareilles conditions que doit s'exercer la souveraineté populaire. Un pareil vote serait une comédie indigne du Peuple neuchâtelois. Il est certainement au-dessous de sa dignité d'accomplir un acte souverain dans cette alternative, ou de tirer la carte forcée et de sanctionner des actes qu'il n'est plus en son pouvoir d'empêcher, — ou de mettre le Canton en état de déconfiture en arrêtant les travaux publics, en manquant à ses engagements, en suspendant ses paiements. Les recourants veulent placer le Peuple neuchâtelois dans cette situation peu enviable ou d'exercer un simulacre de souveraineté ou de commettre un acte immoral.

Si l'art. 39 de la Constitution doit avoir un sens, s'il doit recevoir une sanction effective, c'est à la condition que le Peuple soit appelé à se prononcer avant que la dépense soit faite, avant que l'engagement financier dépassant fr. 500,000 ait été contracté. C'est ainsi seulement que l'art. 39 de la Constitution peut être exécuté de bonne foi, et c'est ainsi qu'il l'a été, la question étant encore intacte, pour la reconstitution de la Caisse hypothécaire, pour la construction des chemins de fer régionaux et pour le rachat du Jura Industriel.

Mais il ne faut pas dire, en cherchant l'interprétation la plus pédante et la plus judaïque de la Constitution, que la conversion et la consolidation de la dette doit être nécessairement soumise au Peuple, parce qu'elle revêt la forme d'un emprunt, alors qu'aux termes de cette même Constitution le Grand Conseil est incontestablement compétent pour vendre des domaines, des vignes, des forêts et des créances de l'Etat jusqu'à concurrence de fr. 2,500,000 sans passer par le vote populaire, — alors aussi qu'en s'en tenant au second alinéa de l'art. 39, il aurait le droit d'opérer successivement et à de courts intervalles cinq conversions de fr. 500,000 chacune, pour la consolidation de la dette flottante.

D'ailleurs les recourants n'attendent aucun résultat financier de l'opposition qu'ils ont soulevée. Ils savent comme nous que la dette de l'Etat n'en sera pas diminuée d'un franc, mais que le crédit du Canton de Neuchâtel peut souffrir de ces chicanes faites sur des engagements régulièrement contractés; ils savent qu'ils empêcheront une opération utile pour l'Etat, nécessaire pour la bonne marche de ses finances; ils savent que, grâce à leur recours, on devra peut-être laisser passer le moment favorable pour émettre l'emprunt à de bonnes conditions, et qu'il peut survenir sur le marché financier, d'un moment à l'autre, telles conjonctures qui peuvent rendre cette opération beaucoup plus onéreuse. Ces considérations touchent peu leur patriotisme.

Ce qu'ils font, c'est une campagne politique contre la majorité du Grand Conseil et le Conseil d'Etat. Le décret du 3 juin 1876 est un prétexte, après beaucoup d'autres, dont on s'est servi pour ameuter l'opinion.



Lorsqu'il n'était pas encore question d'employer ce moyen pour faire échec au régime, lorsqu'on traitait la chose pour la chose elle-même, les financiers de tout le Canton, sans distinction de partis, disaient au chef du Département des Finances: « Quand donc régulariserez-vous votre dette flottante? » Chacun trouvait la situation excellente; on était unanime à dire que le Canton de Neuchâtel avait, depuis 1848, exécuté une foule de belles et bonnes choses dans tous les domaines et particulièrement dans celui des Travaux publics, sans avoir eu recours à ces nombreux impôts, tels que patentes d'auberge, timbre, enregistrement, droits d'entrée sur les liquides, qui paraissent indispensables à d'autres Cantons et à d'autres pays.

Mais M. le professeur Desor l'a déclaré ouvertement dans la dernière session du Grand Conseil, c'est la question de confiance qu'on veut poser devant le Peuple; c'est une campagne de révocation des pouvoirs constitués qu'on veut entreprendre huit mois à peine avant les élections générales, en se plaçant sous le couvert d'une question financière. Et cela dans quel moment? C'est au milieu de la crise la plus intense qui ait encore frappé notre industrie; c'est lorsque la gêne est dans beaucoup de ménages, lorsque les esprits sont découragés, lorsque, par conséquent, toute mesure financière, toute augmentation d'impôt, tout emprunt, sont naturellement mal reçus par ceux-là mêmes qui ont le plus vivement réclamé les dépenses.

C'est contre la Montagne, c'est contre les subventions aux collèges du Locle et de la Chaux-de-Fonds, contre la route du Doubs, contre l'Hôtel des Postes, que le recours de MM. Desor et Berthoud est principalement dirigé; on cherche à rallumer des rivalités heureusement éteintes, à réveiller d'anciennes discordes, à soulever l'un contre l'autre le Haut et le Bas pays.

On a fait appel à la justice supérieure du Tribunal fédéral, non pas pour le maintien des garanties constitutionnelles ou pour sauvegarder une situation financière, mais pour obtenir la satisfaction des passions politiques du moment.

## CONCLUSIONS

Sur la question du fond :

Attendu qu'il s'agit dans l'espèce de la conversion et de la consolidation d'une dette flottante, et que cette opération n'a pas pour effet d'augmenter des dépenses antérieurement votées ou ordonnées par la Loi, mais qu'elle doit avoir au contraire pour résultat de faire obtenir à l'Etat un taux d'intérêt meilleur, avec un plan régulier d'amortissement;

Attendu que l'art. 39 de la Constitution cantonale, interprété dans son véritable esprit, exige seulement que toute dépense, emprunt ou engagement financier dépassant fr. 500,000 pour une seule et même entreprise, soit soumis à la ratification du Peuple;



Attendu qu'il y a lieu, dès lors, d'examiner si les dépenses comprises dans le décret du 3 Juin dépassent ou non la somme de fr. 500,000; que cette question ne peut se poser que pour la correction des eaux du Jura, l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds et la route du Doubs;

Attendu, en ce qui concerne la correction des eaux du Jura, que le chiffre définitif de la dépense ne peut encore être arrêté, mais qu'il est à présumer que la part financière du Canton de Neuchâtel dans cette entreprise, déduction faite de la plus-value des terrains, sera inférieure à fr. 500,000;

Attendu, en ce qui concerne l'Hôtel des Postes de la Chaux-de-Fonds, qu'il s'agit d'un placement et d'un achat du domaine public, plutôt que d'une dépense sans rémunération directe, et qu'il y a lieu, dans tous les cas, de porter en déduction de la somme de fr. 575,000 le prix de vente de l'ancien Hôtel des Postes, estimé au minimum à fr. 200,000;

Attendu, en ce qui concerne la route des Côtes du Doubs, qu'il résulte des explications fournies par le Gouvernement de Neuchâtel et des pièces produites que le coût total de cette entreprise restera en tout cas inférieur à fr. 500,000;

Par ces motifs,

Nous concluons à ce qu'il plaise au Tribunal déclarer les recours mal fondés et condamner les recourants aux frais.

Nous demandons aussi, vu l'importance exceptionnelle de la cause, qu'il plaise au Tribunal fédéral ordonner qu'elle sera plaidée devant lui, conformément au troisième alinéa de l'art. 61 de la Loi fédérale du 27 juin 1874.

Nous avons l'honneur de vous présenter, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération et de notre dévouement confédéral.

Neuchâtel, le 18 Juillet 1876.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT:

*Le Président,*  
PHILIPPIN.

*Le Secrétaire,*  
R. COMTESSE.

### **Suite des annexes :**

Nous ajoutons aux pièces annexes indiquées dans le cours de cette réponse les pièces suivantes :

*Annexe n° 36.* — Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la conversion et la consolidation de la dette flottante.

*Annexe n° 37.* — Rapport de la Commission du Grand Conseil.

*Annexe n° 38.* — Le décret du 3 juin 1876.

*Annexes n° 39 et 40.* — Les décrets concernant la construction de cottages au Pénitencier (fr. 8000), et l'étude de routes au Locle et aux Planchettes et de Villiers à Lignières (fr. 5000).

